



Bruxelles, le 17.08.2009
C(2009)6506 final

Objet : Aide d'État n N 362/2009 – France
Allongement de la durée des concessions accordées par l'État français aux sociétés concessionnaires d'autoroutes - Plan de relance de l'économie - volet autoroutier

Monsieur le Ministre,

1. PROCEDURE

- (1) Par courrier en date du 18 juin 2009, enregistré le même jour, les autorités françaises ont notifié à la Commission une mesure visant à allonger d'un an la durée de certaines concessions autoroutières en contrepartie du financement par les sociétés concessionnaires concernées de travaux à réaliser sur leurs concessions. À la demande de la Commission, les autorités françaises ont produit à plusieurs reprises des informations complémentaires et, en dernier lieu, par courrier du 7 août 2009.
- (2) Cette mesure s'inscrit dans le contexte du plan de relance de l'ensemble de l'économie nationale mise en œuvre afin de faire face à la crise financière et économique et vise, plus spécifiquement, à contribuer de manière substantielle à la relance de l'économie par le biais du secteur des travaux publics.

2. LE SYSTEME FRANÇAIS DES CONCESSIONS AUTOROUTIERES

2.1. Système des concessions autoroutières

- (3) Le réseau autoroutier français comprend environ 8500 km d'autoroutes sous le régime de la concession. Le concessionnaire conçoit, finance, construit, exploite et maintient l'infrastructure en échange de son droit à percevoir un péage. À l'échéance des conventions de concession, les ouvrages sont remis à titre gratuit à l'État français.
- (4) Les concessionnaires bénéficiant d'un réseau étendu sont ASF¹ (2470 km), ESCOTA² (460 km), APRR³ (1865 km), AREA⁴ (391 km), SANEF⁵ (1400 km), SAPN⁶ (372 km) et COFIROUTE⁷ (1111 km).

¹ Autoroutes du sud de la France.
² Société des autoroutes Esterel-Côte d'Azur, filiale d'ASF.
³ Autoroutes Paris-Rhin-Rhône, société privée.
⁴ Société des autoroutes Rhône-Alpes, filiale d'APRR.
⁵ Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France.
⁶ Société des autoroutes Paris-Normandie, filiale de Sanef.
⁷ Compagnie Industrielle et Financière des Autoroutes.

- (5) Les grands groupes autoroutiers français (ASF-ESCOTA, APRR-AREA, Sanef-SAPN et Cofiroute) sont actuellement privés.
- (6) Ce réseau est aujourd'hui parvenu à maturité, seul un nombre limité de sections restant en cours d'études, d'appels d'offres ou de construction.

2.2. Concessionnaires prestataires de service d'intérêt économique général

- (7) Les sections d'autoroutes construites et exploitées sous le régime de la concession font partie du réseau routier national, dont la quasi-totalité est partie intégrante des réseaux transeuropéens de transport (RTE). Les sociétés concessionnaires mettent ces sections d'autoroutes à la disposition du public comme l'État ou les collectivités territoriales le font et participent ainsi à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace communautaire.
- (8) Ces sociétés sont en effet chargées, en vertu du contrat qui les lie à l'État, de rendre aux usagers un service "qui consiste dans la commodité, la rapidité, la sécurité et l'économie éventuelle de parcours". En contrepartie, elles sont autorisées par la loi à percevoir un péage "en vue de couvrir les charges [de ce] service public déterminé et les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public"⁸.
- (9) La concession constitue un mode particulier de gestion du service public, le concessionnaire étant dans l'obligation de respecter les règles générales qui en gouvernent le fonctionnement. Le cahier des charges de chacune des sociétés concessionnaires d'autoroutes prévoit et organise la continuité de ce service dans le temps, en obligeant les concessionnaires à assurer la liberté de circulation tout au long de l'année sans interruption, quelles que soient les conditions atmosphériques, et dans l'espace, en se donnant les meilleurs moyens d'assurer un développement rapide du maillage du réseau autoroutier.
- (10) L'égalité des usagers devant le service public est prévue à l'article 28 de ce cahier des charges dont il ressort que "la perception des péages doit être faite d'une manière égale pour tous, sans aucune faveur [...]. Toute convention contraire à cette clause est nulle de plein droit".
- (11) Les sociétés concessionnaires sont également tenues d'assurer la mutabilité du service public. Le concessionnaire doit en effet adapter son service afin de respecter les exigences de l'intérêt général qui peuvent varier dans le temps. En particulier, l'article 13 du cahier des charges stipule que "les ouvrages établis en vertu de la présente concession sont entretenus en bon état et exploités à ses frais par le concessionnaire [...] de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés. La signalisation est en permanence mise en conformité avec les règlements en vigueur".
- (12) Pour assurer le développement du service public autoroutier, le concessionnaire peut recourir à des prérogatives de puissance publique qui sont le corollaire de la gestion d'un service public et ce, en particulier, pour la construction de l'autoroute.
- (13) Pour les motifs évoqués au point ci-dessus, le gouvernement français attribue aux sociétés concessionnaires la qualité de prestataires de services d'intérêt économique.

⁸ Conseil d'État, 13 mai 1977, Cofiroute (Recueil Lebon, 1977, p. 219) et article L122-4 du code de la voirie routière.

3. DESCRIPTION DE LA MESURE NOTIFIEE

3.1. Présentation générale de la mesure

(14) Afin de faire face à la crise financière et économique, la France a décidé la mise en œuvre d'un plan de relance concernant l'ensemble de l'économie nationale. La loi n° 2009-179 du 17 février 2009 relative à l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés constitue l'un des volets de ce plan. L'une des mesures de la loi susmentionnée vise à allonger d'un an maximum la durée des concessions autoroutières en échange d'investissements massifs et rapides des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

(15) Ainsi, l'article 25 de la loi n° 2009-179 dispose ce qui suit:

"Dans les conditions fixées par avenant signé dans les six mois suivant la publication de la présente loi, la durée des délégations de service public consenties en application de l'article L.122-4 du code de la voirie routière peut être prorogée pour une durée maximale d'un an. Chaque avenant, approuvé par décret, détaille et justifie les travaux auxquels s'engage le délégataire sur les ouvrages et dont le financement nécessite l'allongement de la durée de la concession. Ces travaux portent sur l'insertion dans l'environnement, la sécurité et les aménagements portant sur l'amélioration des conditions de circulation et les échanges avec le réseau non concédé."

3.2. Objectifs poursuivis par la mesure

(16) Cette mesure doit permettre de solliciter les compétences des entreprises spécialisées dans le secteur du bâtiment et des travaux publics afin de permettre une relance de l'activité par ces secteurs. Les concessionnaires autoroutiers sont ainsi appelés à être des vecteurs de la relance en concluant, dans le respect du cadre communautaire des marchés de travaux, des contrats additionnels.

(17) Les travaux nouveaux imposés aux sociétés concessionnaires sur le fondement de l'article 25 de la loi n° 2009-179 visent à porter le niveau d'exigence environnementale sur les autoroutes anciennes au-delà des strictes obligations réglementaires et contractuelles pour le rapprocher du niveau désormais imposé pour les projets les plus récents. Les sections autoroutières anciennes ont en effet été construites selon les normes en vigueur à la date de construction et sont donc en parfaite adéquation avec leurs obligations. Toutefois, les normes environnementales ont depuis significativement évolué et ces sections anciennes se trouvent donc nettement en retrait au regard des standards actuels pour les nouvelles infrastructures, malgré leur stricte conformité juridique.

(18) La réalisation de ces travaux doit ainsi permettre d'améliorer l'insertion environnementale des sections les plus anciennes du réseau concédé par l'amélioration de l'insertion hydraulique, la protection des riverains contre le bruit, la sauvegarde de la biodiversité, la restructuration des aires de repos et la réduction des émissions polluantes par l'amélioration de la fluidité pour le trafic de transit⁹. Il importe de

⁹ Par exemple, pour ASF, les travaux à réaliser sont décrits de la manière suivante: "Protection de la ressource en eau: l'opération vise à protéger des pollutions chroniques et accidentelles les zones les plus vulnérables vis-à-vis de la ressource en eau : captages, rivières ou cours d'eau. [...]
Traitement des Points Noirs Bruit: l'opération consiste à traiter les points noirs bruit (PNB) recensés par ASF à proximité de son réseau. Ces points noirs sont des bâtiments construits antérieurement à l'autoroute et soumis, sur le court et moyen terme, à un niveau sonore supérieur à un Lden 68 dB(A). [...]
Expérimentation de rétablissement de trame verte et bleue: l'opération consiste à établir, sur les zones reconnues comme sensibles par les experts du domaine, un diagnostic complet du fonctionnement écologiques des territoires traversés par

relever, à cet égard, que les travaux projetés et imposés aux sociétés concessionnaires dans le présent contexte n'incluent pas la réalisation de sections nouvelles, lesquelles ne sont attribuées qu'après mise en concurrence.

- (19) Seules les opérations de travaux à présent non exigibles au regard des dispositions réglementaires (nationale et communautaire) et contractuelles¹⁰ en vigueur seront inscrites dans le plan de relance autoroutier.
- (20) Aux fins de la mise en œuvre de ces travaux, les autorités françaises ont défini les projets techniques éligibles dont la réalisation devrait débuter dans le courant du dernier trimestre 2009 et se concentrer sur la période 2010-2011. Les aménagements nouveaux imposés aux sociétés concessionnaires devront être réalisés entre l'approbation de l'avenant aux conventions de concession et la fin de l'année 2011.

3.3. Bénéficiaires de la mesure

- (21) Les sociétés devant bénéficier de la mise en œuvre de cette mesure sont ASF, ESCOTA, SANEF, SAPN, APRR, AREA et Cofiroute. Ces sociétés sont délégataires du service public autoroutier et liées contractuellement à l'État concédant par une convention de concession dont les principales caractéristiques sont respectivement les suivantes:

Concessionnaire	Début de la concession	Durée actuelle de la concession	Année de fin de la concession
ASF	1975	47 ans	2032
ESCOTA	1957	69 ans	2026
SANEF	1973	55 ans	2028
SAPN	1963	65 ans	2028
APRR	1978	54 ans	2032
AREA	1971	61 ans	2032
Cofiroute	1970	60 ans	2030

le réseau ASF permettant de dresser l'inventaire des points de conflits s'opposant, dans les emprises autoroutières, à la continuité des trames vertes et bleues. [...]

Aménagement des aires de repos et de service: restructuration des aires de repos et de service conciliant insertion environnementale et confort des usagers [...].

Fluidification des passages au péage - Mise en place de télépéage sans arrêt – promotion de l'éco-conduite et fluidification de l'écoulement du trafic en section courante: l'opération proposée au plan de relance s'inscrit dans l'objectif de faciliter la gestion du trafic sur le corridor sud Espagne-Italie (A9-A54-A8), à travers une série de mesures [...]"

¹⁰ Ces travaux correspondent à des charges nouvelles, non prises en compte dans l'équilibre actuel des contrats.

3.4. Engagements pris par la France

(22) Par ailleurs, les autorités françaises ont pris les engagements suivants:

- Un avenant au cahier des charges de la concession conclu entre l'État et la société concessionnaire détaillera la nature et l'ampleur des travaux que la société concessionnaire s'engage à réaliser en application de l'article 25 de la loi n° 2009-179 et que l'approbation de ces avenants par la France fera l'objet d'un acte réglementaire sous la forme d'un décret simple.
- Les sociétés concessionnaires d'autoroutes organiseront, en conformité avec les règles communautaires de passation des marchés publics de travaux, une concurrence transparente et non discriminatoire pour l'attribution des marchés ayant pour objet la réalisation des travaux conditionnant l'allongement d'un an de leurs concessions.
- Les avenants aux contrats de concessions prévoient des mécanismes permettant à l'État de contrôler la parfaite exécution des travaux exigés sur le fondement du dispositif notifié. Ainsi, tous les trois mois à compter du 1^{er} octobre 2009, chaque société concessionnaire adressera un rapport détaillé d'exécution des travaux prévus comprenant un état d'avancement physique, un échéancier prévisionnel ainsi que la quote-part valorisée correspondante des opérations telles que définies par décision ministérielle. Sur la base de ce rapport trimestriel, l'autorité chargée du contrôle organisera une réunion de coordination avec chaque société concessionnaire fin de s'assurer du respect des procédures et du bon déroulement des travaux;
- Les avenants aux contrats de concessions comporteront obligatoirement des clauses permettant de s'assurer que les sociétés concessionnaires ne retireront aucun gain de la non réalisation des travaux ou de retards dans leur réalisation. Ainsi, pour chaque opération approuvée par décision ministérielle non réalisée ou réalisée partiellement, quelle que soit la cause de cette non réalisation, la société concessionnaire sera redevable vis-à-vis de l'État d'une compensation d'un montant égal en euros constants à la quote-part valorisée des investissements non réalisés. Cette compensation interviendra sous la forme d'investissements complémentaires au bénéfice des usagers. En outre, des pénalités de retard significatives seront prévues pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes qui ne réaliseraient pas les travaux exigés dans les délais fixés dans les avenants et ne proposeraient pas de travaux de substitution pour un montant identique¹¹. L'application de la pénalité se traduira donc par un flux négatif pour la société concessionnaire

(23) Les autorités françaises transmettront à la Commission, au plus tard le 30 avril 2012, un rapport détaillé qui vérifiera notamment l'absence de surcompensation par la réalisation des travaux imposés et précisera, le cas échéant, les pénalités associées aux non réalisations qui seront identifiées.

¹¹ Dans la seule hypothèse où la cause de cette non réalisation totale ou partielle est imputable à la société concessionnaire, cette dernière est redevable envers l'Etat d'une pénalité égale à 5% de la valeur initiale de l'opération, à l'exclusion de toutes autres pénalités ou mesures coercitives. Le concédant peut exiger le versement de cette pénalité dans un délai de 30 jours après mise en demeure restée infructueuse et après avoir mis la société en mesure de présenter ses observations.

- (24) Les autorités françaises s'assureront régulièrement, et ce jusqu'à l'échéance de chacun des contrats de concession, de la validité des prévisions sur lesquelles se fondent leurs calculs en application de la méthodologie définie et vérifieront dans ce cadre que le taux de rentabilité pour chaque société concessionnaire demeure proche de la prévision initiale.

4. APPRECIATION DE LA MESURE

4.1. Existence d'une aide d'État

- (25) Selon l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, sont "incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions".
- (26) La qualification d'une mesure nationale en tant qu'aide d'État suppose que les conditions cumulatives suivantes soient remplies, à savoir que: 1) la mesure en question confère un avantage au moyen de ressources d'État, 2) cet avantage soit sélectif et 3) la mesure en cause fausse ou menace de fausser la concurrence et soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres¹².
- (27) Il convient d'exposer les raisons permettant à la Commission de considérer que la mesure en cause satisfait à ces conditions cumulatives. Cette appréciation ne préjuge pas de l'analyse par la Commission de l'application du droit communautaire des concessions au cas d'espèce.

4.1.1. *Sur l'existence d'un avantage conféré au moyen de ressources étatiques*

- (28) L'allongement de la durée des concessions comporte l'attribution, par le gouvernement français aux sociétés concessionnaires concernées, d'un droit exclusif de perception de péages durant cette année. De facto, ce droit exclusif revient à la renonciation, de la part de l'État, à la perception directe des péages pendant la durée de l'allongement de la concession, perception que l'État, en tant que gouvernement central ou par le biais de ses collectivités territoriales, se serait assuré s'il avait choisi de reprendre la gestion des infrastructures en cause à la date d'échéance initiale de la concession.
- (29) Il s'ensuit que les sociétés bénéficiaires de la mesure en cause bénéficient d'un avantage consenti au moyen de ressources étatiques.
- (30) L'argument des autorités françaises relatif à l'absence d'avantage et tiré de l'application des critères définis par la Cour dans son arrêt du 24 juillet 2003 Altmark¹³ ne saurait contredire cette conclusion.
- (31) À cet égard, il convient de rappeler que, aux points 87 à 95 de son arrêt Altmark, la Cour a jugé que la compensation de service public ne constitue pas un avantage au

¹² Voir, par exemple, arrêt de la Cour du 10 janvier 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze (C-222/04, Rec. p. I-289, point 129).

¹³ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark («Altmark») Rec. 2003, p. I-7747.

sens de l'article 87 du traité CE, sous réserve de la satisfaction de quatre conditions cumulatives. Lorsque ces conditions ne sont pas réunies et que les critères généraux d'applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE sont satisfaits, la compensation liée à des obligations de service public constitue une aide d'État et relève des articles 73, 86, 87 et 88 du traité CE.

- (32) Les conditions définies dans l'arrêt Altmark pour considérer qu'une mesure ne remplit pas la condition de l'avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE sont les suivantes:
- l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies;
 - les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes;
 - la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations;
 - lorsque le choix de l'entreprise n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.
- (33) Or, en l'espèce, les sociétés bénéficiaires de la mesure en cause auxquelles auraient été imposées des obligations de service public n'ont pas été choisies par une procédure de marché public.
- (34) En l'absence d'une procédure de marché public, les autorités françaises considèrent que le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. À cet égard, elles soutiennent que le niveau de compensation nécessaire a été déterminé sur la base de ratios communément admis par les entreprises du secteur.
- (35) La Commission relève toutefois que l'argumentation développée à cet égard par les autorités françaises ne permet pas de démontrer que le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé en prenant effectivement en considération une entreprise moyenne présentant les caractéristiques susmentionnées. Les informations fournies par les autorités françaises ne sont en effet pas suffisantes pour parvenir à cette conclusion.
- (36) Par conséquent, la Commission considère que cette condition ne saurait être considérée comme satisfaite dans le présent cas d'espèce et rappelle que les conditions de l'arrêt Altmark étant cumulatives, il suffit que l'une de ces conditions ne soit pas remplie pour que la Commission ne puisse exclure la présence d'un avantage en faveur des sociétés concessionnaires.

4.1.2. *Sur le caractère général de la mesure en cause*

- (37) Il y a lieu de rappeler que la spécificité d'une mesure étatique, à savoir son caractère sélectif, constitue l'une des caractéristiques de la notion d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE. À ce titre, il importe de vérifier si la mesure en cause entraîne ou non des avantages au bénéfice exclusif de certaines entreprises ou de certains secteurs d'activité¹⁴.
- (38) En l'espèce, la mesure en cause a pour objet l'allongement pour une durée d'un an de la durée des concessions autoroutières en faveur de six sociétés délégataires du service public autoroutier et liées contractuellement à l'État concédant par un contrat de concession.
- (39) Ce faisant, la Commission estime que la mesure en cause présente un caractère sélectif, en ce qu'elle favorise certains opérateurs économiques actifs dans le secteur concerné.

4.1.3. *Sur les conditions d'affectation des échanges entre États membres et de distorsion de la concurrence*

- (40) Il convient de rappeler que les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait normalement dû supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales faussent, en principe, les conditions de concurrence¹⁵. Il a en effet été jugé que tout octroi d'aides à une entreprise qui exerce ses activités sur le marché communautaire est susceptible de causer des distorsions de concurrence et d'affecter les échanges entre États membres¹⁶.
- (41) Or, en l'espèce, compte tenu de la nature et de la dimension internationale du secteur en cause et des opérateurs présents sur ce marché, la Commission estime que la mesure en cause renforce la position des opérateurs de ce secteur bénéficiaires de la mesure qui participent aux échanges nationaux et intracommunautaires.
- (42) En outre, compte tenu du fait que l'allongement en cause a lieu dans le cadre de conventions de concession en cours d'exécution et dans un contexte de marché s'ouvrant à la concurrence, la Commission ne peut pas exclure que cet allongement et les revenus des péages en découlant, aillent au de-là de ce qui aurait résulté de l'exercice de conditions normales de marché.
- (43) Ce faisant, les mesures en cause sont susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres où la position des sociétés concessionnaires sera renforcée par rapport à d'autres sociétés concurrentes, leur présence dans le marché étant assurée jusqu'à la fin de la concession ainsi que leurs droits exclusifs garantis jusqu'à la même date.

¹⁴ Voir arrêts France/Commission, précité à la note n° 17, point 24, *Ecotrade/Altiforni e Ferriere di Servola*, précité à la note n° 17, points 40 et 41 et arrêt du Tribunal du 29 septembre 2000, *CETM/Commission* (T-55/99, Rec. p. II-3207, point 39).

¹⁵ Voir arrêt du 19 septembre 2000, *Allemagne/Commission* (C-156/98, Rec. p. I-6857, point 30) et la jurisprudence citée.

¹⁶ Voir, notamment, arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, *Philip Morris/Commission* (730/79, Rec. p. 2671, points 11 et 12) et arrêt du Tribunal du 30 avril 1998, *Het Vlaamse Gewest/Commission* (T-214/95, Rec. II-717, points 48 à 50).

- (44) Eu égard à ce qui précède, la mesure en cause ne satisfaisant pas les critères dégagés par la Cour dans l'arrêt Altmark et les critères généraux d'applicabilité de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE étant remplis, elle constitue une aide au sens de ce dernier article.

4.2. Compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun

- (45) La mesure en cause constituant une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE, il y a lieu d'examiner son éventuelle compatibilité à la lumière des dérogations prévues par ledit traité.
- (46) Dans le présent contexte et eu égard à l'argumentation développée par les autorités françaises et à sa pratique décisionnelle¹⁷, la Commission estime que la base juridique la plus appropriée est l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, selon lequel les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.
- (47) Dans ce contexte, il convient de se référer à l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public¹⁸, dont l'objet est de préciser dans quelles conditions ces aides d'État peuvent être compatibles avec le marché commun, conformément aux dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE.
- (48) À cet égard, il ressort de cet encadrement qu'une mesure d'aide peut être déclarée compatible avec le traité en application de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE si elle est nécessaire au fonctionnement des services d'intérêt économique général et n'affecte pas le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.
- (49) La Commission examinera donc ci-après si les conditions requises dans le cadre de l'encadrement de 2005 sont satisfaites dans le cas d'espèce, à savoir que les tâches incombant aux sociétés bénéficiaires en application de la mesure en cause constituent des services d'intérêt économique général, que l'avantage financier résultant de l'allongement d'un an de la durée des concessions est nécessaire et proportionnel à l'accomplissement de ces tâches et que le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté par la mesure en cause.

¹⁷ Voir en ce sens la décision de la Commission du 22 février 2006 – Aide d'État N 420/2005 – France – Allongement de la durée des concessions des sociétés d'autoroutes du Tunnel du Mont-Blanc (ATMB) et du Tunnel Maurice Lemaire (TML/APRR). Voir également, en ce sens, les décisions de la Commission du 24 octobre 2000 – Aide d'État N 540/2000 – France – Réforme du régime d'exploitation des concessions autoroutières et du 20 juin 2001 – Aide d'État N 321/2001 – France – Allongement de la durée de la concession autoroutière accordée à la Société Françaises du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF).

¹⁸ JO C 297 du 29.11.2005, p. 4 (ci-après "l'encadrement de 2005"). La décision 2005/842/CE de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO L 312 du 29.11.2005, p. 67) n'est pas applicable en l'espèce, les sociétés concessionnaires bénéficiaires de la présente mesure ayant des chiffres d'affaires supérieurs à celui indiqué à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de ladite décision.

4.2.1. *Sociétés prestataires de services d'intérêt économique général*

- (50) Il importe de rappeler que la Commission a précédemment considéré que les sociétés concessionnaires du réseau autoroutier français sont investies d'une mission d'intérêt général¹⁹.
- (51) En effet, les conditions dans lesquelles l'État français concède aux sociétés bénéficiaires de la mesure en cause la construction, l'entretien et l'exploitation de portions du réseau autoroutier français sont définies par les conventions passées entre l'État français et ces sociétés, ainsi que par les cahiers des charges annexés à ces conventions. Ces conventions et cahiers des charges constituent des actes de la puissance publique²⁰.
- (52) Il découle de ces actes que les sociétés concessionnaires participent au développement du réseau autoroutier dans des conditions établies par l'État, lequel leur a confié l'exécution de tâches précises d'intérêt économique général. En mettant des sections d'autoroutes à la disposition du public, ces sociétés rendent un service au même titre que celui fourni gratuitement par l'État ou les collectivités territoriales qui possèdent un domaine routier et participent à la cohésion économique, sociale et territoriale de l'espace communautaire (voir, à cet égard, considérants 7 à 13 ci-dessus).
- (53) S'agissant de la mesure en cause, il importe de relever que, aux termes de l'article 25 de la loi n° 2009-179, le détail et la justification des travaux auxquels s'engage le concessionnaire sur les ouvrages et dont le financement nécessite l'allongement de la durée de la concession doit figurer dans un avenant au contrat de concession, approuvé par décret. Ces avenants doivent donc être considérés, au même titre que les conventions de concession, comme des actes de puissance publique.
- (54) Il convient également de rappeler que ces travaux portent sur l'insertion environnementale, la sécurité et l'amélioration des conditions de circulation et des échanges avec le réseau non concédé et ne consistent nullement en la réalisation de sections nouvelles d'autoroutes. Les autorités françaises ont en outre spécifiquement précisé que ces travaux ne sont pas d'ores et déjà exigibles aux termes des contrats de concession et ne sont pas davantage la mise en œuvre de réglementations nationale ou communautaire. Ces travaux correspondent à des charges nouvelles, non prises en compte dans l'équilibre actuel des contrats de concession, ce qui justifie une compensation complémentaire.
- (55) En outre, ces travaux, qui concernent la protection de l'environnement, le cadre de vie et la sécurité routière, sont exigés par les autorités françaises qui, en leur qualité d'entité concédante et aux termes des conventions de concession, sont notamment chargées de définir les caractéristiques générales et techniques des autoroutes et sections d'autoroutes concédées. Ils s'inscrivent donc dans le respect des exigences de l'intérêt général, lesquelles peuvent, comme il a été précédemment constaté, varier dans le temps (voir considérant 11 ci-dessus).
- (56) La Commission note par ailleurs que les autorités françaises se sont engagées à ce que les avenants aux contrats de concession prévoient des mécanismes permettant à l'Etat

¹⁹ Voir décision de la Commission du 24 octobre 2000 – Aide d'État N 540/2000 – France – Réforme du régime d'exploitation des concessions autoroutières.

²⁰ Voir le point 22 de la décision de la Commission mentionnée à la note de bas de page 19 de la présente décision.

de contrôler la parfaite réalisation des travaux exigés sur le fondement du dispositif notifié.

- (57) Ce faisant, la Commission estime que les travaux exigés par les autorités françaises et justifiant l'allongement de la durée de la concession contribuent à la réalisation de la mission de service public incombant aux concessionnaires en cause en la complétant par des mesures additionnelles non antérieurement exigibles légalement ou contractuellement et en font donc partie intégrante.

4.2.2. *Nécessité et proportionnalité de l'allongement de la durée des concessions au regard de l'objectif poursuivi*

- (58) Aux termes de l'article 25 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 précitée, l'allongement de la durée des concessions est subordonné à la réalisation, par les sociétés concessionnaires concernées, des investissements correspondant à l'estimation de la valeur liée à l'allongement d'un an de la concession.
- (59) Les autorités françaises font valoir à cet égard que, conformément aux dispositions de la loi du 17 février 2009, et pour chaque concessionnaire, l'allongement d'un an des concessions correspond à la durée strictement nécessaire afin de financer le programme de nouveaux travaux mis à la charge des sociétés et d'assurer la neutralité desdits travaux sur l'équilibre économique et financier existant des sociétés concessionnaires, appréhendé sur la durée résiduelle des concessions.
- (60) Elles signalent également que, pour chaque société concessionnaire, le programme technique de travaux correspondant aux critères définis ci-dessus aurait pu être significativement plus important. Cependant, le législateur aurait entendu limiter la durée d'allongement possible à un an. Par conséquent, pour chaque société, le programme de travaux supplémentaires à contractualiser aurait été écrêté de manière à respecter strictement le plafond d'allongement d'un an imposé. Cette circonstance expliquerait que la mesure proposée conduit à un allongement uniforme des durées de concession à hauteur du maximum autorisé par la loi, à savoir une année.
- (61) Dans ce contexte, la Commission estime qu'il lui incombe de s'assurer, en vertu de l'encadrement de 2005, que le montant de la compensation, correspondant à la perception pour une année supplémentaire de recettes de péages, ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution de l'obligation de service public, à savoir la réalisation des travaux en cause, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

4.2.2.1. Calcul du montant de la compensation

- (62) Les autorités françaises font valoir que l'allongement de la durée de concession donne à chaque concessionnaire un droit à percevoir une année supplémentaire de recettes de péages qui ont été traduites, par les mécanismes d'actualisation usuels, en une valeur propre strictement équivalente, au sens de l'équilibre économique et financier existant des concessions, aux travaux supplémentaires à réaliser d'ici l'année 2011.

- (63) Dans ce contexte, le montant de la compensation constituée par les recettes perçues l'année supplémentaire de concession couvre par construction les coûts induits par la réalisation des travaux prévus dans le cadre du plan de relance, sans que les concessionnaires n'en tirent un bénéfice déraisonnable.
- (64) Les coûts de la réalisation, entre 2009 et 2011, des travaux supplémentaires ont été déterminés sur la base de critères objectifs et transparents, en tenant compte des coûts d'opérations équivalentes réalisées récemment. À cet égard, les montants de travaux pris en considération servant de référence résultent de procédures d'appels d'offres. Il est également tenu compte de l'augmentation de l'actif immobilisé à amortir lequel se traduit par une augmentation des amortissements futurs et, ce faisant, par des économies d'impôt sur les sociétés.
- (65) Le dispositif envisagé s'appliquant à des sociétés délégataires de service public pendant une durée limitée, à savoir la durée des concessions, les autorités françaises considèrent que l'appréciation des impacts financiers du projet et de la compensation afférente ne peut se faire sur un seul exercice comptable, mais doit être fait sur l'ensemble de la durée de vie résiduelle des concessions et des exercices comptables afférents²¹.

4.2.2.2. Méthodologie aux fins de la vérification de l'absence de surcompensation

- (66) Afin de s'assurer que la mesure d'allongement ne surcompense pas les charges nettes nouvelles d'investissements imposées aux sociétés concessionnaires concernées, les autorités françaises ont défini pour chacune d'entre elles, le coût brut des travaux à réaliser de telle sorte que la valeur actualisée des travaux corresponde à la valeur actualisée de l'année d'allongement de la concession en tenant compte d'un bénéfice raisonnable.
- (67) Dans ce contexte, aux fins de la détermination, d'une part, de la valeur actualisée des travaux, il a été tenu compte du fait que les plans de trésorerie des sociétés concessionnaires, entre 2009 et 2011, seront fortement impactés par les décaissements des liquidités injectées du fait de la réalisation des travaux (l'actif comptable immobilisé au bilan sera augmenté dans les mêmes proportions). Il a également été tenu compte de l'augmentation, au-delà de 2011, de l'actif immobilisé à amortir laquelle se traduit par une augmentation des amortissements futurs et par des économies d'impôts. Enfin, il a été déduit de ce coût le montant actualisé des économies éventuelles sur les coûts d'exploitation liées à ces opérations²². Il importe à cet égard de relever que les travaux éligibles au plan de relance n'induisent pas, selon les autorités françaises, de recettes supplémentaires devant être déduites du coût global de l'opération, seuls les investissements de capacité - qui sont exclus dudit plan - étant de nature à en générer.
- (68) D'autre part, afin de déterminer la valeur actualisée de l'année d'allongement, le montant des recettes actualisées des péages sur la durée supplémentaire d'un an a été pris en considération (recettes de péages nettes des charges d'exploitation, de l'impôt sur les sociétés et des investissements). Il a, à cet égard, été tenu compte du recalage

²¹ Voir, en ce sens, décision de la Commission dans l'affaire N 420/2005, précitée.

²² Les économies éventuelles sont marginales et, en tout état de cause, compensées par des coûts de maintenance plus élevés.

des amortissements sur la nouvelle durée de la concession, ce qui induit des amortissements plus faibles et un surcoût d'impôt sur les sociétés pour les années résiduelles de concession ainsi que du recalage des investissements de remise en état à l'échéance de la concession en prévision de sa restitution à l'État.

- (69) En outre, les flux de recettes et de dépenses liés au plan de relance ont été chiffrés par les autorités françaises à partir de plans d'affaires²³, réalisés pour chaque société concessionnaire à partir des comptes dûment approuvés et publiés pour 2008, et des données prévisionnelles fournies à l'autorité concédante en matière d'investissements et d'amortissements, dans le cadre de l'exécution des contrats de concessions (pour les immobilisations "hors plan de relance") et dans le cadre des négociations spécifiques au plan de relance (pour les immobilisations "plan de relance").
- (70) Dans ce contexte, il a été tenu compte de l'évolution de l'indice des prix, de l'évolution du trafic sur le réseau concédé, de l'évolution des coûts de construction et des taux d'imposition sur les sociétés, lesquels sont homogènes pour les différents concessionnaires. Il a été également tenu compte, pour chaque société concessionnaire, de l'évolution des charges d'exploitation et des politiques d'investissements et d'amortissements. Ces derniers indices, demeurant propres à chaque société concessionnaire, ont été expertisés et validés par les services spécialisées de l'autorité concédante.
- (71) Les principaux paramètres retenus par les autorités françaises peuvent être présentés comme suit:

²³ Les plans d'affaires établis pour chacune des sociétés concessionnaires bénéficiaires de la mesure en cause ont été transmis à la Commission. Ces plans contiennent l'ensemble des données chiffrées pertinentes jusqu'à l'année de fin de la concession. Sont ainsi détaillés, pour chaque société concernée, les plans d'affaires "avant plan de relance", les plans d'affaires "après plan de relance", les investissements à mettre en œuvre dans le cadre du plan de relance et les bilans financiers de l'opération "plan de relance" sur l'équilibre de la concession.

PRINCIPALES HYPOTHESES RETENUES DANS LE CADRE DU "PLAN DE RELANCE"

HYPOTHESES COMMUNES A TOUS LES MODELES FINANCIERS

Evolution de l'indice des prix à la consommation (inflation)	[...]*							
Evolution des coûts de construction (indexation des coûts de travaux "plan de relance" et des grosses réparations)	[...]*							
Evolution du trafic	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 et au-delà
Véhicules légers	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*
Poids-lourds	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*	[...]*
Taux d'imposition sur les sociétés	34,43% par an sur toute la durée des concessions							

HYPOTHESES PARTICULIERES PROPRES A CHAQUE SOCIETE

Indexation des charges à compter de 2008 (sur la base de comptes annuels)		
Chiffre d'affaires péages	sur la base des lois tarifaires fixées dans contrats d'entreprises en cours (ASF-ESCOTA) et dans les cahiers des charges, à partir de l'hypothèse d'inflation annuelle ci-dessus	
Chiffre d'affaire hors péages	ASF et ESCOTA	[...]*
	Hors ASF-ESCOTA-Cofiroute	[...]*
Achats et charges externes hors grosses réparations et redevance domaniale	ASF-ESCOTA-Cofiroute	[...]*
	APRR-AREA	[...]*
	Sanef-SAPN	[...]*
Redevance domaniale (calculée à partir de la formule contenue dans le code général des impôts)	évolution annuelle tenant compte de l'indexation de la valeur locative du réseau (à l'inflation), de l'évolution de sa longueur (sections concédées dans les cahiers des charges et non mises en service en 2009) et de l'évolution du chiffre d'affaires	
Charges de personnel et participation	ASF-ESCOTA-Cofiroute	[...]*
	APRR-AREA	[...]*
	Sanef-SAPN	[...]*
Impôts et taxes hors taxe professionnelle et taxe d'aménagement du territoire	ASF-ESCOTA-Cofiroute	[...]*
	Hors ASF-ESCOTA-Cofiroute	[...]*
Taxe professionnelle	ASF-Cofiroute	[...]*
	ESCOTA	[...]*
	APRR-AREA	[...]*
	Sanef-SAPN	[...]*
Taxe d'aménagement du territoire	calculée annuellement en fonction de l'évolution du trafic, sur une base (2009 non indexée) de 0,686 cts€/km parcouru sur le réseau	

* Données confidentielles

Politique d'investissements	reprise des études financières prévisionnelles fournies contractuellement annuellement par les concessionnaires jusqu'à la fin des concessions, avec comme hypothèse <u>aucun investissement l'année d'allongement</u> (réseau supposé neuf en fin de concession initiale: cette hypothèse favorable au concédant permet de valoriser un peu plus l'année d'allongement)
Politique d'amortissements et de provisions	reprise des études financières prévisionnelles fournies contractuellement annuellement par les concessionnaires jusqu'à la fin des concessions, avec réétalement des montants correspondants sur la nouvelle durée des concessions, à valeur totale inchangée

- (72) Selon cette méthode, les autorités françaises s'assurent que la somme actualisée de tous les flux de recettes et de dépenses générés par les impacts comptables est nulle, tout en tenant compte d'un bénéfice raisonnable (taux de rentabilité) perçu par les concessionnaires. Les autorités françaises précisent, à cet égard, que les taux de rentabilité définis, compris entre [...]*, sont raisonnables dans la mesure où ils se situent soit tout proche, soit en deçà des taux de financement bancaires accordés à des sociétés similaires dans le contexte financier actuel²⁴.
- (73) Sur la base de cette méthodologie, les simulations financières réalisées pour chaque concessionnaire ont permis de parvenir aux données suivantes:

Sociétés concessionnaires	Valeur des travaux à réaliser sur 2009-2011 (M€ courants)	Valeur actualisée des travaux = Valeur actualisée de l'année d'allongement (M€ courants)
ASF	[...]*	[...]*
ESCOTA	[...]*	[...]*
APRR	[...]*	[...]*
AREA	[...]*	[...]*
SANEF	[...]*	[...]*
SAPN	[...]*	[...]*
Cofiroute	[...]*	[...]*
TOTAL:	1075 M€	[...]*

- (74) La Commission peut considérer que la méthodologie employée par les autorités françaises et présentée ci-dessus est, en principe, de nature à éviter toute

²⁴ Selon les autorités françaises, les plus récentes émissions opérées par les concessionnaires autoroutiers français sur les marchés obligataires dans le contexte de la crise économique et financière ont laissé apparaître des taux de rentabilité en dette de l'ordre de [...]*

surcompensation conformément aux exigences de l'encadrement de 2005 compte tenu de l'économie et du droit de chaque contrat de concession. A cet égard, la Commission note que les autorités françaises se sont engagées à s'assurer régulièrement, et ce jusqu'à l'échéance de chacun des contrats de concession, de la validité des prévisions sur lesquelles se fondent leurs calculs en application de la méthodologie définie et à vérifier dans ce cadre que le taux de rentabilité pour chaque société concessionnaire demeure proche de la prévision initiale.

- (75) En outre, la Commission constate que les autorités françaises se sont engagées à ce que les avenants aux contrats de concession comportent obligatoirement des clauses permettant de s'assurer que les sociétés concessionnaires ne retireront aucun gain de la non réalisation des travaux ou de retards dans leur réalisation. Des pénalités significatives sont d'ailleurs prévues pour les sociétés concessionnaires d'autoroutes qui, en ne réalisant pas les travaux prévus dans les délais fixés dans les avenants, dégageraient un gain indu.
- (76) De surcroît, Les autorités françaises transmettront à la Commission, au plus tard le 30 avril 2012, un rapport établissant que l'échéancier des travaux retenus pour chaque concessionnaire a bien été respecté in fine et que les données effectives sur lesquelles se fondent les résultats des calculs repris dans le tableau ci-dessus sont conformes à la réalité. Ainsi, ce rapport permettra notamment de vérifier l'absence de surcompensation par la réalisation des travaux dans les délais prescrits et indiquera, le cas échéant, les compensations et pénalités imposées aux sociétés concessionnaires en raison de la non réalisation des travaux et/ou des retards dans leur réalisation.

4.2.2.3. Conclusion

- (77) Il résulte des considérations qui précèdent que l'allongement d'un an des conventions de concessions constitue, en principe, la compensation juste et nécessaire à la réalisation des travaux exigés par les autorités françaises.

4.2.3. *Absence d'affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté*

- (78) Comme il a été démontré ci-avant, la Commission considère que l'allongement de la durée des concessions est nécessaire et proportionnée au regard de l'objectif poursuivi par la mesure à l'examen. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'allongement de la durée de concession donne à chaque concessionnaire un droit à percevoir une année supplémentaire de recettes de péages, qui ont été traduites, par les mécanismes d'actualisation usuels, en une valeur propre strictement équivalente, au sens de l'équilibre économique et financier existant des concessions, de travaux supplémentaires à réaliser d'ici 2011.
- (79) En outre, comme il a été précédemment constaté, le programme technique à réaliser par chaque société concessionnaire aurait pu être significativement plus important. Cependant, le législateur a entendu limiter la durée d'allongement possible à un an (voir à cet égard tableau sous le considérant 19).
- (80) À l'aune des considérations qui précèdent la Commission considère que l'allongement de la durée des concessions limité à un an, au regard de la durée totale des conventions

de concessions, n'est pas de nature à affecter le développement des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

4.3. Conclusion

- (81) À l'aune de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission considère que la mesure d'aide en cause est compatible avec le marché commun sur base de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE, sous réserve du respect de l'ensemble des conditions et obligations mentionnées à la section 3.4. de la présente décision.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet

http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/index.htm.

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne

Direction générale de l'Energie et des Transports

Direction A – Marché intérieur et Développement durable

Rue de la Loi, 200

B-1049 BRUXELLES

Fax: ++ 00 32 2 296 41 04

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération

Par la Commission

Antonio TAJANI
Vice-Président de la Commission